REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza
SCJ-TS-25-0987

[redacted]

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaría de la Sala en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **29 de abril de 2025**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) contra la sentencia núm. 0030-1643-SSEN-00619 de fecha 31 de julio de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 11 de diciembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. [redacted], actuando como abogados constituidos del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), representado por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la sociedad comercial Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia) - Wingo, representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 19 de enero de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 9 de mayo de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II. Antecedentes

4. Mediante la resolución [redacted]. núm. 283-2021 de fecha 11 de mayo de 2021, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) acogió la reclamación núm. 01R002/5337/2020/1 de fecha 8 de octubre de 2020 realizada por [redacted] contra la sociedad comercial Aerorepública, SA., (Copa Airlines Colombia) – Wingo.

5. Mediante resolución núm. 1190-21 de fecha 5 de octubre de 2021 el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), rechazó la solicitud de suspensión administrativa de los efectos de la resolución [redacted]. núm. 283-2021 de fecha 11 de mayo de 2021; no conforme, la sociedad comercial Aerorepública, SA. incoó un recurso de reconsideración, rechazado mediante la resolución núm. 062-2021 de fecha 5 de octubre de 2021.

6. Posteriormente, la sociedad comercial Aerorepública, SA., (Copa Airlines Colombia) – Wingo interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de que fueran revocadas las resoluciones números 062-2021 y 1190-2021 ambas de fecha 5 de octubre de 2021, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00619 de 31 de julio de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

"**PRIMERO:** DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo depositado en fecha en fecha 26 18 del mes de noviembre del año 2021, por la sociedad comercial AEROREPÚBLICA, S.A. (COPA AIRLINES COLOMBIA) - WINGO, en contra de las Resoluciones 062-2021 y 1190-21, respectivamente de fecha 5 de octubre del año 2021, emitidas por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), por haber sido incoada de conformidad con la Ley. **SEGUNDO**: ACOGE en cuanto al fondo el citado recurso contencioso administrativo, en consecuencia, REVOCA la Resolución [redacted]. núm. 283-2021, de fecha 11 de mayo de 2021 y, por vía de consecuencia, las Resoluciones 062-2021 y 1190-21, respectivamente, de fecha 5 de octubre del año 2021, emitidas por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), por los motivos indicados en la parte considerativa de esta sentencia. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO**: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría General del Tribunal a las partes envueltas en el proceso y al Procurador [redacted]. **QUINTO**: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Desnaturalización de los hechos y errónea interpretación de la ley. **Segundo medio**: Falta de base legal y motivación" (sic).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

8. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

V. Incidentes

9. Antes de ponderar el fondo del recurso, procede dirimir los pedimentos incidentales planteados por la parte recurrida Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo en su memorial de defensa, dado su carácter perentorio, conforme lo dispone el artículo 44 y siguientes de la Ley núm. 834-78.

10. En efecto, dicha parte solicita: a) la caducidad del presente recurso, debido a que no fueron emplazadas todas las partes que participaron en el proceso, no se emplazó al señor [redacted] (reclamante en Pro Consumidor), ni al Procurador [redacted], además de que el acto de emplazamiento no fue depositado en el plazo de 15 días (artículos 19 y 20 de la Ley núm. 2-23); b) la inadmisibilidad del recurso de casación por no hacer mención del interés casacional (artículo 10 de la Ley núm. 2-23).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

a) En cuanto a la caducidad del recurso de casación

11. En relación con el planteamiento de caducidad del recurso por falta de emplazamiento del señor [redacted], del estudio de la sentencia impugnada se desprende que en el recurso contencioso administrativo actuaron como recurrente: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo y como recurrido: el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, poniéndose igualmente en causa al señor [redacted].

12. En esas atenciones es necesario señalar que la falta de emplazamiento de todos los que participaron en el juicio de fondo unidos por un lazo de indivisibilidad está prevista por los artículos 19 y 24 de la Ley núm. 2-23.

13. Respecto de la indivisibilidad, ha sido jurisprudencia constante y pacífica de esta Tercera Sala de que existe indivisibilidad en el objeto del litigio, si el recurrente ha emplazado a una o varias de las partes contrarias y no lo ha hecho con respecto de las demás, por tanto el recurso debe ser declarado inadmisible en cuanto a todas, puesto que la contestación no puede ser juzgada sino conjunta y contradictoriamente con las demás partes que fueron omitidas[1], lo que no acontece en la especie.

[1] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 52, 25 de octubre 2013, BJ. 1234.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

14. En ese sentido, debe entenderse que este es el caso que se suscita cuando el recurrente en casación no emplaza a uno o varios recurridos que estén unidos por un vínculo de indivisibilidad. Sin embargo, cuando el recurrente esté unido a otras partes que participaron en el juicio de fondo, con la cual mantenga un vínculo de indivisibilidad –que es el caso previsto en la parte capital del citado artículo 24 de la Ley núm. 2-23- dicho recurso beneficia a todos los vinculados de manera indivisible.

15. Lo anterior es lo que sucede en la especie, en que existe un obvio vinculo de indivisibilidad entre la Administración y el reclamante lo que provoca que el recurso de casación hecho por una beneficie a las demás e impida la declaratoria de inadmisión en caso de que no se haya emplazado a alguna de ellas, tal y como sucede en la especie entre el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) y el señor [redacted], reclamante.

16. En cuanto al pedimento fundamentado en la falta de emplazamiento de la Procuraduría General Administrativa esta Tercera Sala entiende necesario precisar que el Procurador [redacted] es un funcionario cuya única función es suministrar defensa técnica jurídica en su calidad de abogado de la administración pública, sin poder reclamar derechos propios. Es decir, es una figura al servicio de la administración para su

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

defensa ante la jurisdicción contenciosa administrativa, razón por la que resulta imposible su llamamiento a causa judicial de manera independiente de la administración que defiende. En ese sentido, procede rechazar el incidente propuesto.

17. En lo atinente al emplazamiento realizado fuera del plazo, el artículo 19 de la Ley núm. 2-23 indica *Una vez depositado el memorial de casación y el inventario de los documentos en que se apoya en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, la parte recurrente notificará acto de emplazamiento a todas las partes que hayan participado en el proceso resuelto por la sentencia que se impugna, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de su depósito.* Mientras que el párrafo II del artículo 20 señala que *Pasados quince (15) días hábiles a contar del depósito del recurso de casación, sin que se produzca el señalado depósito del acto de emplazamiento, la Corte de Casación estará habilitada para pronunciar la caducidad del recurso, de oficio o a pedimento de parte.*

18. Conforme se deriva de dicho ordenamiento, el acto de emplazamiento debe ser depositado por cualquiera de las partes en la secretaría general dentro de los cinco (5) días hábiles a contar de la fecha de notificación del último emplazado. Pasados quince (15) días hábiles, a contar del depósito del recurso de casación sin que se produzca el cumplimiento de la enunciada formalidad, la Corte de Casación está habilitada para pronunciar la

caducidad por ausencia de depósito del acto de emplazamiento que haya sido notificado a la parte recurrida.

19. Así las cosas, de conformidad con el procedimiento de casación —establecido en los artículos 19 y 20 de la norma indicada— la caducidad del recurso de casación es una sanción que procede contra el recurrente que no deposita el acto de emplazamiento dentro del plazo de quince (15) días hábiles y francos contados a partir de la fecha de interposición del recurso de que se trate. Es decir, que la sanción está vinculada específicamente al no depósito del acto de emplazamiento y no a su realización dentro del término estipulado en la ley.

20. No obstante lo antes expuesto, es necesario precisar que la caducidad representa una irregularidad de forma, las que de conformidad con el criterio pacífico de la Suprema Corte de Justicia, por la máxima *no hay nulidad sin agravio* resultando una sanción prescrita por la ley para aquellos actos de procedimiento que no reúnen o no cumplen las formalidades que ella establece y solo debe ser pronunciada cuando la formalidad omitida ha perjudicado intereses de la defensa[2], es decir, que la sanción solo debe ser establecida para los casos en que la omisión impida al acto llegar

[2] SCJ Tercera Sala. sent. núm. 5, 6 de junio de 2012, BJ. núm. 1219.

oportunamente a su destinatario o que de cualquier otro modo lesione el derecho de defensa.

21. Es necesario recordar que la jurisprudencia ha establecido que en aplicación del artículo 37 de la Ley núm. 834-78, al tratarse de nulidades de forma, *es necesario que la irregularidad de que se trate haya causado un agravio a la parte que la invoca*[3] para pronunciar la nulidad del acto o en este caso la caducidad del recurso de casación.

22. En el caso concreto la notificación del recurso, a pesar de haberse realizado de manera tardía no ha impedido a la parte recurrida presentar sus medios de defensa, por tanto, no invalidan el emplazamiento, ya que como se lleva dicho no ha producido un agravio, puesto que la finalidad de la notificación del memorial de casación a la persona física o jurídica contra quien va dirigido el recurso es la de garantizar el derecho de defensa, permitiéndole comparecer y elaborar su memorial de defensa[4]. En el caso que nos ocupa la parte recurrida ha presentado sus medios de defensa en tiempo hábil en respuesta al recurso y ha estado debidamente representada, al no existir agravios de los derechos de la parte recurrida, esta Tercera Sala procede a desestimar este pedimento.

[3]SCJ, Primera Sala, sent. núm. 28, 10 de septiembre 2014, BJ. 1246.
[4]SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 32, 17 de diciembre 1997, BJ. 1045, pág. 508.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

b) En cuanto a la falta de interés casacional

23. En lo que respecta al planteamiento de inadmisibilidad del presente recurso por no hace mención del interés casacional, es necesario establecer que *la noción de interés casacional está llamada a trascender los intereses particulares de los actores privados involucrados en la litis y a erigirse en un ente de equilibrio, de riguroso orden público procesal y de canalización de objetivos impostergables del estado de derecho, como ocurre, por ejemplo, con la salvaguarda del debido proceso, la uniformidad coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema*[5].

24. El interés casacional como institución procesal tiene 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito del artículo 10.3 literales a), b) y c) de la ley que regula la materia. Igualmente existe el interés casacional presunto aplicable a un conjunto de materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa, señaladas en el numeral 2 del artículo 10, que son las siguientes: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese

[5] Considerando sexto de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

mismo contexto se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierna a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de donde provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, conforme resulta del artículo 12 de la citada ley.

25. De conformidad con la Ley núm. 2-23, el recurso de casación se concibe como una vía de derecho que plantea una regulación con eje de optimización en que prevalece una visión institucional; se trata de una vía restrictiva que procede contra las sentencias que enuncia el artículo 10 en sus respectivos numerales. En ese sentido, el numeral 3) de dicho texto legal habilita el recurso contra las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional.

26. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación son distintas y están consecuentemente, por encima del interés individual de las partes por tratarse de un mecanismo de afianzamiento de las estructuras judiciales como fortaleza institucional del proceso y del Estado de derecho, lo cual ha sido reconocido de manera sistemática en el

derecho comparado, tanto por las jurisdicciones constitucionales como las que conciernen al control de convencionalidad.

27. En ese sentido se debe entender que cuando el recurrente ha omitido toda referencia al interés casacional, es decir, en el caso de no haber señalado siquiera en cuál de las tres (3) causales previstas respecto de ese instituto apoya sus medios de casación, deben ser declarados inadmisibles en vista de la imposibilidad de esta Tercera Sala de determinar la existencia o no de dicho nuevo filtro introducido en el procedimiento de casación dominicano.

En cuanto a los medios de casación por violación a reglas que generan interés casacional por violación a las reglas para el dictado de la sentencia a cargo de los jueces y tribunales (interés casacional presunto de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los jueces de esta Tercera Sala)

28. Conviene destacar que estas reglas para el dictado de la sentencia por parte de los jueces y tribunales se relacionan con los deberes funcionales del juez para la emisión de los fallos y tienen una influencia práctica en el proceso de que se trate. Se trata de deberes formales de los jueces cuya ausencia provoca que la sentencia así emitida se considere con defectos en

cuanto a su corrección y la calidad de la justicia material impartida, tales como la omisión de estatuir, la falta o errores de motivación, etc.

29. En definitiva, son vicios en la motivación del juez en relación con los cuales no ha habido discusión previa entre las partes, sino que se contraen exclusivamente a una falta cometida por dicho funcionario, respecto de la que no se puede predicar que haya forjado doctrina capaz de unificarse mediante la vía de la casación[6]. A eso se debe que a las decisiones que tengan este tipo de vicio no aplique la figura del interés casacional, todo de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por esta Sala en fecha 1 de agosto de 2023, pues debe considerarse que en esos casos existe un interés casacional presunto.

30. El interés casacional presunto existe cuando la norma que invoca el recurrente como fundamento de su recurso de casación es aplicable al juez y no a las partes, con lo que quedaría, en caso de que sea acogido el medio en cuestión, configurado un vicio de actividad (*in procedendo*). Esto último sucede cuando el juez que dictó el fallo impugnado violenta las reglas que rigen su accionar jurisdiccional o de funcionamiento de su profesión en lo

[6] Es bien conocido el cambio de paradigma incorporado por la Ley núm. 2-23 en lo que se refiere a que la función principal de la casación es la unificación de la doctrina jurisprudencial. De ahí que la figura del interés casacional es la de garantizar únicamente la presencia de procesos en que dicha función se verifique.

que tiene que ver con el conocimiento y decisión de los asuntos sometidos a su consideración.

31. Lo anterior en vista de que, cuando el juez transgrede las reglas que regulan el accionar de su profesión y comete y vicio de actividad -tal y como serían, a título de ejemplo simplemente enunciativo, todas las irregularidades relativas a la motivación de la decisión (insuficiencia, contradicciones, falta de ponderación de pruebas, omisión de estatuir, fallos *extra petita*, desnaturalización de hechos y pruebas etc.), su sentencia no hace doctrina jurisprudencial capaz de unificarse vía el instituto del interés casacional. De modo que este último no debe ser exigido cuando concurre ese tipo de vicio. En cambio, cuando la norma que invoca el recurrente en casación en el medio que se examina se relaciona con el derecho aplicable a las partes, se estará alegando un vicio de juicio (*in iudicando*). Cuando la Corte de Casación decide respecto de este tipo de vicio hará doctrina para unificar los criterios dispares que hayan podido adoptados por los tribunales inferiores, por lo que aplicarán aquí las disposiciones respecto del interés casacional contenidas en la Ley núm. 2-23.

32. En concreto, tras la lectura del memorial de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) se advierte que sus medios de casación se sustentan en la

desnaturalización de los hechos y falta de motivación; en ese sentido, las violaciones invocadas están relacionadas con el interés casacional presunto, por tratarse de vicios que recaen en el dominio de infracciones procesales y, por consiguiente, no resulta indispensable una justificación pormenorizada del recurrente dado que envuelve un interés casacional presunto, en consecuencia, se desestima el medio de inadmisión analizado.

33. Para apuntalar sus medios de casación, los cuales se analizan en conjunto por guardar relación y convenir a la solución que se dispensará al caso, la parte recurrente alega en esencia, que el tribunal *a quo* incurre en una desnaturalización de los hechos al establecer que la exponente no tiene facultad para decidir sobre los aspectos conocidos en la resolución [redacted]. 283-2021, puesto que las acciones realizadas por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) encuentran su fundamento en el artículo 53 de la Constitución y la Ley núm. 358-05; que de igual manera, el artículo 117 párrafo I de la Ley núm. 358-05 establece el procedimiento administrativo en caso de que sea presentada una denuncia o de oficio para el inicio de la investigación y para pronunciarse sobre el caso mediante resolución en la cual impondrá la sanción administrativa que corresponda, por tanto y conforme con lo dispuesto en los artículos 23, 81, 82 y 83 de la Ley núm. 358-05 la exponente tiene competencia para conocer

sobre temas civiles en los que exista un contrato de adhesión como el que utiliza el proveedor para su comercialización.

34. De igual manera señala, que el tribunal *a quo* incurre en una errónea interpretación de la ley al indicar que la exponente se ha excedido de las atribuciones conferidas por la ley al ordenar la devolución del monto del servicio, en vista de que los jueces del fondo inobservaron que una de las funciones de Pro Consumidor es la de la protección de los intereses económicos de los consumidores; que la Suprema Corte de Justicia estableció mediante sentencia SCJ-TS-22-0537 de fecha 31 de mayo de 2022 que Pro Consumidor no tiene facultad legal para ordenar el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios, pero conserva la potestad para ordenar la devolución de los montos pagados, en caso de que se evidencia que el servicio fue deficiente o que hubo lesiones a los derechos de los consumidores, facultad consagrada en el artículo 63 de la Ley núm. 358-05; que el principio de seguridad jurídica y de igualdad se ven amenazados con la decisión emitida por el tribunal *a quo* al establecerse que los jueces de paz son los competentes para conocer las violaciones a la Ley núm. 358-05, por lo que se ha creado un vacío jurídico que deja sin protección a los consumidores por el hecho de quitar la potestad sancionadora de Pro Consumidor, reconocida también mediante sentencias números 184 de

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

fecha 26 de marzo de 2014 y 50-2016 de fecha 3 de febrero de 2016 dictadas por la Suprema Corte de Justicia.

35. Concluye indicando, que la sentencia impugnada carece de motivos y resulta contraria a los criterios establecidos por otras salas del Tribunal Superior Administrativo, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional.

36. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"VIII. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS … 12. El Texto Constitucional abordando los Derechos del Consumidor, preceptúa que: ''*Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley*." 13. Del análisis de los actos impugnados, a saber, Resoluciones 062-2021 y 1190-21, respectivamente, de fecha 05 de octubre del año 2021, emitidas por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), se extrae que ambas son consecuencia de la emisión de la Resolución [redacted]. núm. 283-2021, de fecha 11 de mayo de 2021, emitida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR). 14. El Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), en la Resolución [redacted]. núm. 283-2021 de fecha 11 de mayo de 2021, ordenó al recurrente Aero República Wingo, S.A., lo siguiente: "la devolución del monto ascendente a la suma de doscientos diecisiete dólares estadounidenses con 73/100

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

(US$217.73), a favor del señor [redacted] (...)". 15. En este punto, del estudio de la resolución antes mencionada, el tribunal advierte que al escudriñar íntegramente la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario núm. 358-05, si bien en caso de encontrar violación a las disposiciones de la ley, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor deberá ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley, aplicable dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso, esto en clave con el artículo 27; dicha normativa no faculta expresamente a la parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR) para ordenar el pago entre particulares en ocasión a que un bien o servicio haya sido viciado o insuficiente. 16. Sobre el particular, esta Quinta Sala aprecia que la parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO CONSUMIDOR) ha quebrantado el principio de legalidad administrativa toda vez que ha prescindido de una norma legal habilitante para el cometido de su accionar sancionador. 17. En ese sentido, el máximo tribunal del orden judicial ha sostenido que: ''*17. Uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo es el principio de la legalidad administrativa, conforme al cual la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben ajustarse las actividades que realicen. En suma, la administración debe está sometida de manera plena a la ley y a derecho, por lo que desbordar este cerco constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes. […]*'' 18. En esas mismas coordenadas, de acuerdo con el criterio jurisprudencial que viene apuntalando este Tribunal: ''*[…] la Norma Fundamental contempla expresamente un muro de contención a la actividad administrativa, en la dirección de que el radio de su acción debe estar precedida por una habilitación constitucional o legalmente establecida, para que de esta forma no incurra en un accionar*

irregular, susceptible de ser juzgada y anulada por los tribunales que encarnan la jurisdicción contenciosa administrativa, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 139 y 165 de la Constitución.'' 19. En el caso de especie, el Tribunal reitera que el examen de la Resolución [redacted]. núm. 283- 2021, de fecha 11 de mayo de 2021, la cual es una consecuencia de la emisión de las Resoluciones 062-2021 y 1190-21, respectivamente, de fecha 5 de octubre del año 2021, que hoy se persiguen sean revocadas, pone en evidencia que la parte recurrida ha actuado sobre la base de una falta de cobertura jurídica, puesto que, al realizar una interpretación holística del ordenamiento jurídico en vigor, no resulta válido el hecho de que la Administración actuante conmine a los particulares al pago con motivo a un bien o servicio haya sido vendido defectuoso, viciado o insuficiente sin que inescindiblemente haya cruzado el cedazo de los tribunales. 20. Lo anterior en razón de que, la misma Ley núm. 358-05 preceptúa dentro de su capítulo XIII, la acción judicial bajo los términos siguientes: ''*Art. 132.- Competencias. Los juzgados de paz serán competentes para conocer de las infracciones a la presente ley. Las sentencias que decidan sobre infracciones leves no serán susceptibles de apelación*.'' Y a seguidas cuentas: ''*Art. 133.- Los tribunales ordinarios serán apoderados por los perjudicados o víctimas de violación de las disposiciones de esta ley, por el Ministerio Publico o por la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor*." 21. En el anterior sentido, el artículo 18 de la Ley núm. 358/05, literal b dispone entre las diversas facultades reconocidas a la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor, la de realizar las investigaciones que le sean requeridas en materia de peso, calidad y medida de los bienes y servicios. Asimismo, el artículo 24 de la referida norma inviste a Pro-Consumidor con facultades de inspección y de vigilancia en relación con entidades públicas y privadas para la aplicación de la ley. 22. En virtud de lo anterior, luego de verificados los alegatos de las partes, este tribunal ha podido determinar que la parte recurrida, Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO CONSUMIDOR), no tiene poderes de decisión propia en los aspectos

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

decididos en dicha la Resolución [redacted]. No. 283-2021, de fecha 11/05/2021, la cual es una consecuencia de la emisión de las Resoluciones 062-2021 y 1190-21, respectivamente, de fecha 05 de octubre del año 2021, sino que la ley le reconoce una legitimación activa para investigar y someter ante el tribunal competente las personas que considere han cometido alguna infracción y solicitar la aplicación de las medidas restablecedoras de la actividad regulada. 23. En la especie, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO CONSUMIDOR), se ha excedido en las atribuciones que le han sido conferidas por la ley, al ordenar a AEROREPÚBLICA, S.A. (COPA AIRLINES COLOMBIA) - WINGO, la devolución de la suma de la US$217.73, a favor del señor [redacted], toda vez que, en el presente caso, ha hecho las veces de "juez y parte" al juzgar su propia actividad y aplicarle el derecho objetivo, y con ello convertir a ese organismo en un "tribunal de primer grado", disponiendo sanciones que en forma alguna son de su competencia. 24. Quedando demostrado con lo expuesto de manera precedente, que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), se extralimitó en la tutela del derecho, ya que el órgano no puede atribuirse potestad que la ley no le otorga. En esa dirección, debemos destacar que la Ley núm. 107-13 dispone en su artículo 14 que la nulidad de los actos administrativos resulta de pleno derecho cuando "subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello, los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes." 25. El Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), en la Resolución 1190-21 de fecha 5 de octubre del año

2021, rechazó la solicitud de suspensión de ejecución de la Resolución [redacted]. núm. 283-2021, de fecha 11 de mayo de 2021, y confirmó la misma, la cual, como ya se dijo antes, es contentiva de un exceso legal de las potestades que ostenta PRO-CONSUMIDOR. A esto, se suma que la recurrida emitió la Resolución 062-2021 de fecha 5 de octubre del año 2021, rechazando el recurso de reconsideración y confirmando la Resolución [redacted]. núm. 283-2021 de fecha 11 de mayo de 2021, antes mencionada. 26. Que, en vista de que las resoluciones cuestionadas en esta oportunidad nacen de un acto administrativo ostensiblemente nulo por haberse dictado en ausencia de las potestades publicas correspondientes, esta sala acoge el presente recurso contencioso administrativo depositado en fecha 18 del mes de noviembre del año 2021, por la sociedad comercial AEROREPÚBLICA, S.A. (COPA AIRLINES COLOMBIA) - WINGO, en contra de la Resoluciones 062-2021 y 1190-21 de fechas 5 de octubre del año 2021, emitidas por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), tal y como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión…". (sic).

37. El estudio del fallo cuestionado pone de relieve que la actual recurrida interpuso su recurso contencioso administrativo en procura de que fueran revocadas las resoluciones núms. 062-2021 y 1190-2021 ambas de fecha 5 de octubre de 2021 dictadas por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor).

38. La doctrina de esta Corte de Casación ha resuelto este aspecto indicando que el principio de legalidad administrativa es uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo, conforme con

el cual, la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben ajustarse las actividades que realicen. Por tanto, la administración debe estar sometida de manera plena a la ley y al derecho, por lo que desbordar este cerco constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes[7].

39. El referido principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal[8].

[7] Sentencia SCJ-TS-22-0537 de fecha 31 de mayo 2022. BJ. 1338.
[8] STS 61/1999, de 29 de marzo 1991, Tribunal Constitucional Español.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

40. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* procedió a acoger en cuanto al fondo el recurso contencioso administrativo, estableciendo que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) al emitir la resolución núm. [redacted]. núm. 283-2021 de fecha 11 de mayo de 2021, ratificada mediante las resoluciones números 062-2021 y 1190-2021 ambas de fecha 5 de octubre de 2021, comportó una actuación que escapa de su competencia, dado que, tal y como lo estableció esta Suprema Corte de Justicia, no es posible, que dicho órgano de la administración pública, ordene a los particulares pagos a título de compensación por el alegado incumplimiento del servicio contratado; ejerciendo la parte recurrida, en el presente caso las veces de "juez y parte" al instruir y juzgar a la vez el caso y aplicarle el derecho objetivo, fungiendo como tribunal de primer grado, imponiendo sanciones para las cuales no se encuentra facultado, quedando evidenciado que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores.

41. Habría aquí que apuntar que es cierto que Pro Consumidor puede tomar las medidas preventivas con la finalidad de prevenir daños, este no es el caso. En efecto, la Ley núm. 358-05 le reconoce la facultad para investigar y someter por ante el tribunal competente a las personas que considere han

cometido alguna infracción y solicitar la aplicación de las medidas restablecedoras de la actividad regulada.

42. Sin embargo, lo sucedido en el caso concreto excede las atribuciones que les son conferidas por la ley, al ordenar a Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia) Wingo, la devolución del monto de US$217.73 por concepto de compra de boletos de ida y vuelta entre la República Dominicana y Colombia.

43. El artículo 63 de la Ley núm. 358-05, establece: *Vicios y defectos. El proveedor es responsable por la idoneidad y calidad de los bienes y servicios que oferta, vende o presta en el mercado. Un bien o servicio se considera defectuoso, viciado o insuficiente cuando por su naturaleza o condiciones no cumple con el propósito o utilidad para el que estaba destinado, sea diferente a las especificaciones estipuladas por el fabricante o suplidor o disminuya de tal modo su calidad o la posibilidad de su uso que, de haberlo conocido, el consumidor o usuario no lo hubiese adquirido o hubiese pagado un menor precio. Párrafo.- En caso de que se compruebe que un bien o servicio fue vendido defectuoso, viciado o insuficiente, sin haber informado al usuario, el proveedor estará obligado, a opción del consumidor o usuario, a recibir los bienes y servicios, a restituir el valor pagado, a otorgar una rebaja en el precio o valor pagado, o a restituir los bienes o servicios con las cualidades, calidad y precio originalmente ofertados. Los prestatarios de servicios*

tendrán treinta (30) días, contados a partir de la fecha de reclamación del usuario, para demostrar que cualquier insuficiencia en el suministro de sus servicios no le es imputable.

44. Dicho texto de ley, así como los artículos 23, 27 y letra j) del artículo 31 de la referida Ley núm. 358-05 otorgan facultad a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor para el cumplimiento de los fines legales de protección de los derechos de los consumidores o usuarios, pero en su "nivel de competencia", es decir, en su reconocida condición de administración pública cuya atribución se contrae a la "función administrativa". Esta última es definida por el artículo 2 de la Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública del modo siguiente: *Función administrativa. La función administrativa comprende toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme con el principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional*.

45. Lo anterior significa que le está vedada a la administración pública la realización de actos que tengan una naturaleza jurisdiccional y que por ese motivo tengan que ser emitidos por los jueces del orden judicial. Esto es una consecuencia del principio de separación de poderes instituido por el

artículo 4 de la Constitución vigente y razón por la que dichos textos de la Ley núm. 358-05, deben ser interpretados de forma sistemática (conjunta) con el artículo 149 de la Constitución vigente, así como con los artículos 132 y 133 de la referida Ley núm. 358-05 de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

46. El párrafo I del artículo 149 de nuestra Carta Magna confiere al Poder Judicial la facultad exclusiva de ejercer la función judicial, definiendo la misma el poder para "... decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley".

47. Mientras que los artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05 establecen: *LA ACCION JUDICIAL. Artículo 132.- Competencias. Los juzgados de paz serán competentes para conocer de las infracciones a la presente ley. Las sentencias que decidan sobre infracciones leves no serán susceptibles de apelación. Párrafo I.- La acción civil en reparación de daños y perjuicios podrá ser solicitada accesoriamente a la acción pública. - Párrafo II.- En los casos en que las infracciones a la presente ley solo impliquen un perjuicio contra el patrimonio del consumidor o usuario y que a este solo le interese la reparación civil de los daños y perjuicios causados, podrá acudir por ante los tribunales competentes en materia civil, siguiendo el*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil Dominicano, para reclamar sus pretensiones civiles. Artículo 133.- Los tribunales ordinarios serán apoderados por los perjudicados o víctimas de violación de las disposiciones de esta ley, por el Ministerio Público o por la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor.

48. De la interpretación sistemática de los textos antes transcritos, se aprecia que no resulta posible que un órgano de la administración pública, como lo es Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) ordene a los particulares cumplir con los efectos jurídicos de contratos civiles suscritos por los administrados, sin que esto haya sido pronunciado por un juez.

49. En lo que respecta a la alegada vulneración de la jurisprudencia del propio tribunal *a quo*, es preciso aclarar que la infracción a una jurisprudencia no es causa de apertura del recurso de casación. En efecto, …si bien la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia contribuye eficazmente a la unificación de los criterios jurídicos sobre la correcta aplicación de la ley y sirve de orientación plausible a las corrientes de interpretación judicial de las leyes, la violación a una jurisprudencia no es, en el estado actual de nuestro derecho[9], motivo de casación, la cual aún

[9] Situación diferente ocurre respecto de los precedentes del Tribunal Constitucional, los cuales son vinculantes frente a los poderes públicos.

constante[10], puede ser variada[11]. La razón de la imposibilidad de invocar la violación a la jurisprudencia como medio de casación[12] es precisamente que la misma puede ser variada debido al carácter dinámico del derecho, lo cual implica la prohibición del planteamiento de interpretaciones pétreas del mismo.En ese sentido, en vista de que lo anterior es la doctrina de esta tercera sala aplicable al caso analizado, se verifica que los jueces del fondo no han incurrido en los vicios denunciados.

50. En los casos en los que se fundamente el vicio endilgado a la sentencia impugnada en un criterio jurisprudencial contradictorio –en el caso concreto se ha indicado que el fallo resulta contradictorio con criterios establecidos por el Tribunal Constitucional- es necesario que la parte recurrente, además de indicar que existen soluciones diferentes para el mismo problema jurídico, indique por lo menos la sentencia dictada con razonamiento contrario dictada por el Tribunal Constitucional, situación que no se ha constatado en el caso que nos ocupa, ya que el exponente únicamente ha indicado que la sentencia impugnada choca con el criterio del Tribunal Constitucional.

[10] En la especie no alega una violación a una jurisprudencia constante, sino a una decisión aislada.
[11] Cas. Civ. Núm. 9 del 17 oct. 2001, [redacted].1091, pp. 187-194.
[12] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 328, 31 de junio 2019. BJ. Inédito.

51. Por todo lo anterior, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como Corte de Casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los argumentos examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

52. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativo y contencioso tributarias no habrá condenación es costas.

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) contra la

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02675
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

sentencia núm. 0030-1643-SSEN-00619 de fecha 31 de julio de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico.

[redacted], Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.